

[文章编号]1006-0022(2006)02-0073-04 [中图分类号]TU984.11\*3 [文献标识码]B

# 城市空间蔓延与空间政策分析

## ——以南京为例

何子张, 邵 斌

[摘 要] 在新一轮的总体规划中, 诸多大城市普遍采用“多中心、开敞式”的城市空间形态规划模式, 但规划实施过程中城市空间的无序蔓延和分散建设导致规划偏离了既定模式。南京2001年总体规划调整从主城、新城、绿色开敞空间三个空间要素出发, 制定政策, 划分时序, 创新制度, 力图构建一个理想化的“多中心、开敞式”的城市空间形态规划模式。

[关键词] 空间蔓延; 空间政策; 制度创新; 总体规划; 南京

Analysis of Urban Space Sprawls and Policy on Urban Space —— With Nanjing as an Example/He Zizhang, Shao Bin

[Abstract] In the new drive of master planning, a good many of large cities have adopted the planning pattern of "multi-core and open style" for their urban spatial morphology. However in the course of the implementation of the planning the disordered sprawl of urban space and separate construction have resulted in the deviation of the planning pattern. The adjustment of the Master Plan of Nanjing for 2001 begins with the three spatial elements of the main city, the new city and the green open space. It works out policies and time order, innovates systems so as to establish an ideal planning pattern of "multi-core and open style" for the urban spatial morphology.

[Key words] Space sprawls, Space policy, System innovation, Master plan, Nanjing

### 1 城市空间形态规划布局及其演进

城市空间布局是城市的社会、经济、环境及工程技术与建筑空间组合的综合反映, 城市空间布局是通过城市主要用地组成的不同形态表现出来的。城市空间布局是城市总体规划的重要内容, 在传统的城市总体规划编制中, 为城市制定一个理想的城市空间形态布局一直被视为编制城市总体规划的技术核心。到目前为此, 许多城市都已完成了四线城市总体规划的编制, 并且随着时代发展, 城市空间形态的规划模式也发生了一些变化。

20世纪90年代, “主城+外围分散组团”是大城市普遍采用的空间形态规划模式, 如北京、南京和广州等城市。南京1991年总体规划中提出以主城为核心, 构建“多元、组团、跳跃式”的空间形态布局。组团多为专业性的功能组团, 基本停留在卫星城的概念阶段(图1)。

在新一轮的总体规划中, 许多大城市不再局限于单一中心的城市形态, 而是向“开敞、多核”或“组合城市”的方向发展。南京2001年总体规划调整中明确提出了“多中心、开敞式”的城市空间布局结构, 并将新市区作为未来城市发展和建设的重点。规划提出了在都市发展区形成“以长江为主轴, 以主城为核心, 结构多元, 间隔分布, 多中心、开敞式的现代化大都市空间格局”的规划构想。在都市发展区构筑多中心的结构体系, 在主城形成都市发展区的核心, 发挥南京都市圈乃至更大范围的区域中心作用; 在新市区形成区域副中心, 与主城共同承担区域中心职能。以城镇之间的山林、水体、基本农田、人工防护林为主骨架, 以城镇内部的绿地系统为次骨架, 将沿城镇之间的交通走廊和河道水系的绿化带作为连接

体, 构建都市发展区生态防护网络, 建构一个可持续发展的, 体现山、水、城、林特色的大南京城市空间格局(图2)。这种空间布局模式是在分析了未来相当长一段时间内南京城市发展将进入快速城市化和城市快速扩张阶段基础上提出的, 符合南京的实际情况, 既能满足城市快速扩张的需要, 又能保持良好的城市环境品质。

这种理想的空间形态规划模式一般由三个空间要素构成: 主城、新城(可能不止一个)、绿色开敞空间。本文将就此三种空间要素展开讨论。

### 2 城市空间无序蔓延导致空间形态偏离规划布局

大城市的空间增长一般经历了“触角—分散组团—城市走廊—带形城市”等几个发展阶段。南京城市空间扩展表现为: 先在“资源点”形成城市“飞地”, 然后建成“飞地”与母城的联系通道, 再沿通道两侧发展形成“指状”增长, 当“指状”增长达到一定程度时, “指状”之间的横向联系加强, 其间的三角形或梯形空间逐渐被填充<sup>[1]</sup>。

1991年~2001年, 南京的城市建设仍在1991年总体规划的框架内进行, 外围城镇的主要生长点都是总体规划中确定的重点发展城镇。可见当时提出的“跳出主城, 在更大的都市圈范围来解决南京城市的发展和保护问题”的观点是富有预见性和创造性的, 当时的总体空间布局框架符合南京城市发展的实际特征和要求<sup>[2]</sup>。但是, 城市空间发展的主导方向并没有按规划所预期的那样沿江扩展, 而是以南向的沿江宁方向发展为主导。城市建设主要集中在主城范围内, 特别是老城



图1 南京城市总体规划图(1991-2010)

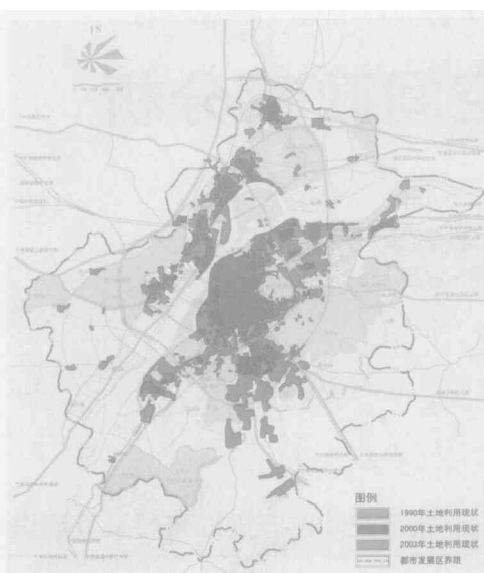


图3 南京城市空间扩展示意图(1990-2003)

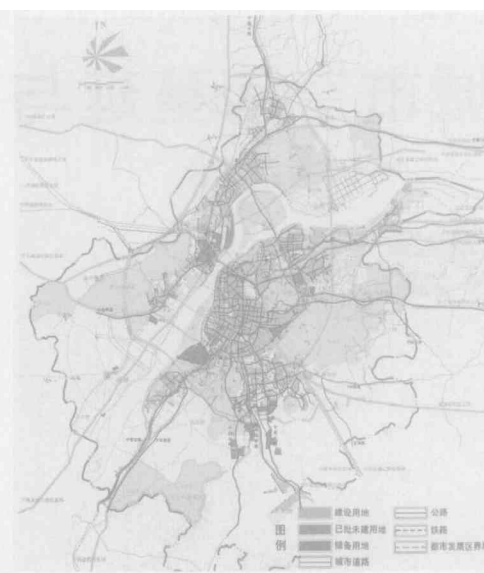


图4 2003年南京城市土地利用现状图

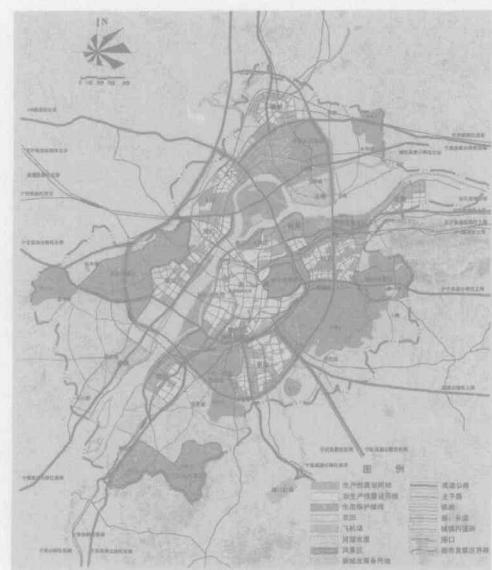


图2 南京城市总体规划图(2001-2010)

区, 外围城镇的全面建设尚未启动, 没有起到规划所预期的疏散老城的作用。

2001年经过调整后的总体规划实施以来, 南京城市空间发展最突出的问题就是空间扩张过程中的无序蔓延和分散建设, 其中以城南和城东两个方向的态势尤为严重, 表现为沿主城圈层式扩展及沿对外放射性道路两侧盲目扩张, 一些工业开发园区无序建设, 经济适用房占用规划中的绿色廊道, 以及主城、新城和新市区之间的绿色生态隔离绿地不断被蚕食,

等等。在市域层面表现出“全面开花”的发展态势, 在政府加快推进“一城三区”建设的同时, 其他新城也同时启动并加快了扩张的速度, 使规划预留的新城发展备用地进入了实施的前期运作阶段。具有开发建设权力的相关部门(如建设、交通、市政、园林、土地、教育、卫生)的建设也存在空间发展分散的问题。规划所预期的“开发一片, 成熟一片”, 组团式滚动发展的局面并未出现, 快速的空间蔓延已经使得空间形态布局逐渐偏离了规划所预想的空间形态布局(图3, 图4)。

以上分析表明, 探寻合理的城市空间规划布局对于城市发展具有重要的指导意义, 但还必须加强研究空间形态布局的形成过程及实施的空间政策。

### 3 空间形态偏离规划布局的原因

#### 3.1 理想型空间形态规划模式的局限性

“真正影响城市空间的是深刻的社会经济变革”, 理想型空间形态规划模式期望通过“猜中”二十年之后的城市远期空间发展形态来引导当前的城市建设。我国正处于高速发展转轨时期, 城市社会经济宏观发展形势变化巨大, 实践证明, 规划师并不具备能准确预测二十年后城市空间发展形态的“特异功能”。因此, 以理想型空间形态规划模式来指引现实的城市建设, 必然造成规划实施的偏离。另外, 理想型空间形态规划模式侧重于

对城市发展终极状态的描述, 而对于如何去实现这一终极状态的规划实施研究却很匮乏, 也没能将相应的规划思想“转译”为可操作的城市空间政策。因此, 缺少实施性的空间政策的支持, 即使规划的理想模式是科学合理的, 这一模式下的空间形态布局也会在实践中被各种发展力量“扭曲”和“肢解”。

#### 3.2 不平衡发展战略与公平发展的冲突

大多数城市不止一个新城(因为不止一个发展方向), 这就涉及到新城之间的发展时序问题。一个城市内部各新城的地域资源条件和发展基础各不相同, 发展水平也存在差异, 要在短时间内达到整体平衡是不现实的。基于我国现阶段的经济实力, 要达到全面平衡发展也是不可能的。只有采用“不平衡发展”的方式, 才能集中力量, 按时分步骤发展。因此, 为保证城市空间的有序发展, 规划在宏观上应促进增长极的形成和发展, 在微观上应优先进行生长点的建设, 并根据不同时期的发展特点, 采用不同的策略<sup>[3]</sup>。

不平衡发展战略是促进城市空间快速发展, 并最终达到平衡发展的手段。但是, 它忽视了发展过程中由于空间不平等而造成的社会冲突问题。中国加入WTO之后, 争取“国民待遇”成为了普遍的共识, 不仅不同的外资要享受公平待遇, 而且外资与内资也要享受公平待遇。同理, 在城市发展层面, 通过压制其他地区的发展来促进指定地区的发展是不公平

的,也是不符合市场经济条件下平等竞争、公平发展原则的。比如,如果没有其他利益的补偿,被划为绿色开敞空间的地区就意味着失去了平等发展的机遇,城市和乡村土地收入的巨大差距必然诱发绿带区内人群的寻租、违章建设行为,进而侵蚀绿色开敞空间。

### 3.3 自上而下的规划编制过程与自下而上的城市发展动力主体之间的冲突

长期以来,参与总体规划编制过程的人员主要是政府官员(以市一级和上级主管部门为主)、专家,缺少公众参与,对区县级和相关部门的协调也不够充足。因此,规划主要是反映上级政府和专家的意志,偏重关注长远理想的发展目标,努力架构远期的、理想的城市空间形态,对近期的、实施过程中可能遇到的现实问题却研究不够。如对位于规划生态绿地廊道内已经存在的建设用地(乡镇、农村居民点、工矿企业等)的置换方式及其政策问题,生态绿地网架内乡镇政府实际的发展需求问题,生态绿地实施建设的措施与手段等都研究得不够。

中国所进行的经济改革是以分权让利为指导思想的行政性放权改革,最终形成了今日中国的地方分权,重塑了中央与地方政府的关系<sup>[4]</sup>。中央对地方政府的分权使得地方政府拥有了更大的权力向其下级政府分权。在城市快速发展时期,地方政府的主要职能依然是促进城市发展而不是进行城市管理,各级地方政府成为城市规划实施的主体。每一个区县都是独立的核算单位、分散的发展动力主体,这就必然造成分散的空间布局,也就是说空间发展时序与空间发展动力主体并没有形成同向复合效应。

### 3.4 城市政策在空间发展层面上的冲突

城市总体规划并不是实施性规划,城市总体规划所描述的空间形态布局仅仅是城市空间发展的终极状态,在实施过程中,各项涉及到城市空间层面的城市政策都会对城市空间形态的发展产生影响。在我国部门分割的体制下,各个部门出台的政策都主要是从自身利益出发的,目的是为了各自特定的问题,而对政策所造成的外部影响缺乏周密的考虑。城市空间发展的结果往往综合了社会、经济和政治等各方面的影响,因此,城市政策在空间上的冲突屡见不鲜。

#### 3.4.1 土地供应政策问题

南京为了配合总体规划的实施,进行了

多次行政区划调整。但是,在行政区划调整过程中实施的“撤县建区后保留县级管理权限三年不变”的过渡期政策,却使得政府难以实现对城市空间资源进行统一的规划建设管理。市一级政府无法垄断一级土地市场(2004年,市土地储备中心负责运作的居住用地投放量仅占总量的22%),各区竞相出让土地,导致出现了土地全面开发的态势,严重影响了城市空间结构建设的有序推进。

20世纪90年代,为了加快道路交通基础设施建设,政府出台了“以地补路”的政策,客观上加剧了分散、无序建设和零星开发的态势。当前的《南京市市政建设项目复建补偿用地若干政策的意见》仍基本采用“以地补偿”的方法,如地铁工程、外秦淮河整治、大报恩寺遗址公园等项目依然采用这种办法。这种以“土地换建设”的做法导致了土地供应主体不集中,市政府调控空间资源的力度下降,进而使城市空间扩展更加无序。

#### 3.4.2 老城保护政策问题

1995年南京市政府《关于成立南京市高层建筑建设领导小组的通知》提出,高层建筑“将进一步改善我市的投资环境,改变城市面貌,促进国民经济和社会事业的发展”,因此,对高层建筑建设给予鼓励。1995年以后,南京的主要建设主要集中在老城,从而导致了高层建筑在老城内的集中(集中了主城80%以上的高层建筑),一定程度上破坏了老城的历史文化特色,降低了人居环境质量。2002年,为了加强对老城的保护,南京市政府出台了《关于加强老城区保护和加快新区建设的若干意见》。但是,该政策缺乏具体的实施细则、可操作性的依据和指标,老城内的零星开发、住宅建设依然在继续,阻碍了严格控制老城建设容量尤其是住宅建设规划目标的实现。

#### 3.4.3 绿色开敞空间保护政策问题

南京市政府为规范房地产市场运行,确保房地产市场持续、稳定、健康发展,出台了《关于加强商品房市场管理 促进房地产市场健康发展的意见》。政府出台“三房政策”(经济适用房、中低价商品房和危旧房改造)的目的是要调整房地产市场的供应结构,确保对中低收入家庭的住房供应。由于受南京经济适用房开发成本的限制,政府只能在靠近主城相对偏远的郊区和拆迁成本相对较低的生态开敞空间内建设经济适用房,这就侵占了城镇之间的隔离绿地、城市开敞空间,加剧了城市蔓延的态势。

#### 3.4.4 小城镇建设的空间政策问题

南京新一轮总体规划中制定的郊区县小城镇发展规划策略强调采用集中发展的策略,重点建设13个重点镇,并使其尽快形成规模,成为吸纳城市化人口和郊区县经济发展的增长点。2003年南京市国土局出台了《关于支持郊县经济发展 进一步做好用地服务的意见》,提出通过多种途径积极向上级国土资源部门争取建设用地指标和耕地占补平衡指标。南京市政府还出台了《关于进一步加快重点乡镇企业园区建设的意见》。这种发挥各方积极性的平衡发展做法,也许短时间内在一定程度上会促进郊区县的经济的发展,但是分散建设的思路与规划提出的郊区县小城镇倾斜式集中发展的策略是相悖的。另外,土地资源、基础设施、项目投资等的分散,也不利于郊县城镇形成集聚效应,进而最终影响到城市可持续发展的潜力。

## 4 防止城市空间无序蔓延的空间政策

### 4.1 落实以新城开发促进旧城保护的空间政策

在高速发展阶段,很多大城市往往采取建设新城的模式拓展城市空间,向外转移产业和人口,以缓解由于老城人口和社会经济活动过度密集给城市运行造成的巨大压力。

#### 4.1.1 按城市空间发展时序持续推进新城开发

快速有效地推进新城开发是保护老城和绿色开敞空间的基础,而新城开发的难点是按照城市空间发展时序,以“开发一片,成熟一片”的方式有重点地培育新城,尽快形成分散老城的反磁力中心,避免分散开发。但是,这并不意味着按不同的时期将所有的项目都往一个新城集中。事实上为了形成良好的城市空间形态,一个城市可能规划两个以上的新城,这些新城具有不同的功能分工,有的是综合性的,有的是专业性的(如产业、教育、居住等)。正确的开发策略是按城市空间发展时序,在保证专业性的功能向专业性新城集中的同时,将一般性的功能向优先发展的新城集中。

在南京的新城开发中,优先开发三个新市区和主城内的河西副中心。东山新市区要依托江宁开发区,强调集约化利用土地资源,加强城市综合功能的开发;仙林新市区要配合大学城的建设首先完善新市区西北分区,

强调高品质有序的建设,逐步建立统一的开发管理机制;浦口新市区要依托高新区、老山风景区的建设,重点加强基础设施配套建设,初步形成自我完善的综合服务功能。

为加快新城建设,还需要相应的政策跟进:加快推进按照规划单元实行区划调整或统一的管理体制,赋予新市区市一级的管理权限;建立统一的土地储备、供给、经营管理体制,取消以项目补地政策;采用TOD和SOD模式鼓励新区的交通市政设施、公益性设施建设,优先将市政府所能控制的大型配套设施放到新区建设;建立与城市总体功能定位和空间布局相对应的考核体系。

#### 4.1.2 严格保护老城,促进功能的提升和进行结构调整

为疏散老城人口,必须严格控制老城住宅,特别是高层住宅的建设。保护老城并不是控制其发展,而是将发展的重点从规模扩张转向结构和功能调整:一是通过土地置换,逐步搬迁老城内的污染企业,仅仅保留小部分无污染的都市型工业;二是增加绿地,完善市政设施配套,改善老城交通状况和人居环境质量;三是逐步完善为社区服务的公共服务设施,但对大规模高档次的大型公共设施集中在老城建设的行为必须严格控制。

#### 4.2 保护绿色开敞空间的政策

要保护规划划定的绿色开敞空间,尤其是那些并非由自然山水隔离形成的区域,只有将规划转化为具体的空间管制政策,才能取得有效的保护效果。首先,对划定的绿化隔离带内的零散的农村聚居点,要严格控制其开发建设行为,同时研究制定多管齐下的对策,包括支农资金的投放、生态产业的引导、林业富民工程的实施、土地置换制度等<sup>[5]</sup>。其次,制定现存山林、水体、绿色植被的保护制度,将规划绿色开敞空间用绿线形式划定并赋予法律地位,制定分类指导绿色开敞空间建设与管理的规定。最后,在将绿化隔离带内的集体土地转化为国有土地的基础上,将规划绿色开敞空间作为储备用地纳入市一级统一管理。

#### 4.3 有选择地发展重点小城镇的政策

改革开放以来,我国大城市周边的小城镇得到了迅速发展,有的已经发育为中小城

市。随着中国城市化的发展,必然会有许多发展条件优越、善于抓住发展机遇的小城镇将发展成为小城市甚至是中等城市,但这并不意味着所有的小城镇都有这个可能,为了集聚生产要素,发挥集聚效应,必须有选择地发展重点小城镇。这样的小城镇最有可能出现在大城市周边,通过合理培育,它们将发展成为中小城市或者成为大城市的新城。首先,按照城镇体系规划选择发展基础好、有发展潜力的小城镇,建立基本建设投资向近期进行重点建设的城镇倾斜的制度。其次,为避免小城镇之间的无序竞争,建立由区(县)一级政府统一管理下的全区(县)开发区建设、招商、管理制度。最后,制定鼓励农村城市化人口到重点城镇定居、投资、就业等政策。

### 5 空间政策实施的制度创新建议

空间政策的有效实施需要有一个良好的制度环境,上文所建议的空间政策必须依靠政策实施的主体——地方政府。新空间政策的出台必然会调整地方政府之间,以及地方政府与上下级政府之间的利益关系,如果相应的制度创新没有跟上,以调整空间布局为目标的空间政策就将难以实施。

#### 5.1 以规划单元为基础调整行政区划

城市级别和管辖范围及其事权是目前中国政府获得再分配资源的主要来源,因此,地方政府最为关心的是行政级别的变动和行政区的扩大。在中国行政区经济依然强大的今天,行政区划能否和城市布局结构衔接将在很大程度上影响到城市空间布局调整的实现。随着中国城市高速扩展带来的对城市空间结构的急剧调整,必然要求调整行政区划,以适应城市空间发展的新形势。一般而言,从空间角度,理想行政区划调整应该以规划单元为基础,避免出现一个城市中心被两个以上行政单元分割的局面。例如,厦门为适应海湾城市发展需要,以“一主四辅”的空间结构及时调整了行政区划,每个辅城为一个区,每个区内有两个组团。

2001年南京城市总体规划在实施措施中提出:“行政区划与城市布局结构要相互衔接,适时调整行政区划”,这已被政府采纳。

2002年,政府对南京市的行政区划进行了重大调整:撤消南京市浦口区 and 江浦县,设立新的浦口区,以原浦口区和江浦县的行政区域为浦口区的行政区域,区人民政府驻珠江镇。撤消南京市大厂区和六合县,设立六合区,以原大厂区和六合县为六合区的行政区域,区人民政府驻雄洲镇。行政区划调整在一定程度上促进了江北地区的发展,满足了城市空间结构调整的要求。

#### 5.2 改进政绩考核制度和建立财政转移支付制度

对于一个城市的区级政府,由于其所辖区域条件与环境的差异,因此,整齐划一地仅仅根据单一的经济指标来判断政府领导者的工作绩效是不公平的。应该建立基于城市不同区域分工定位的考核标准,不同的城区分工不同,那些承担生产功能的城区的经济业绩必然显著,而那些承担生态维护功能的城区的经济业绩甚至有可能为负。单一以GDP增长率为核心的考核标准,必然导致城区政府对生态、公共设施进行维护的力度下降甚至放弃维护。同时制定财政转移支付的制度,有利于致力于生态维护的城区进行合理的财政转移支付,并通过合理分工,取得城市最大的整体效益。

#### [参考文献]

- [1] 顾朝林. 南京城市行政区重构与城市管治研究[J]. 城市规划, 2002 (9).
- [2] 周 岚. 新一轮城市总体规划编制办法探讨——以南京城市总体规划调整为例[J]. 城市规划, 2002 (7).
- [3] 段 进. 城市空间发展论[M]. 南京: 江苏科技出版社, 1999.
- [4] 杨光斌. 中国经济转型中的国家权力[M]. 北京: 当代世界出版社, 2003.
- [5] 闵希莹, 杨保军. 北京第二道绿化隔离带与城市空间布局[J]. 城市规划, 2003 (9).
- [6] 南京城市规划设计研究院. 南京城市规划回顾[Z]. 2004.
- [7] 南京大学. 常州都市区空间发展战略: 空间布局与城市景观专题研究[Z]. 2002.

#### [作者简介]

何子张, 男, 厦门大学建筑系讲师, 东南大学建筑学院博士研究生。  
邵 斌, 男, 规划师, 现任职于南京城市规划设计研究院有限责任公司。

[收稿日期] 2005-04-04